



TITLE:

# 大規模宅地開発と農民の土地収奪 - 大規模宅地開発と農民(2) -

AUTHOR(S):

木村, 隆之

---

CITATION:

木村, 隆之. 大規模宅地開発と農民の土地収奪 - 大規模宅地開発と農民  
(2) -. 経済論叢 1975, 115(6): 502-529

ISSUE DATE:

1975-06

URL:

<https://doi.org/10.14989/133609>

RIGHT:

# 經濟論叢

第115卷 第6号

---

作業組織の再編成	赤岡功	1
生産構造と資本回転率	岡本博公	19
ヴァルター・ラーテナウの社会思想	太田和宏	41
大規模宅地開発と農民の土地収奪	木村隆之	60

---

昭和50年6月

京都大學經濟學會

# 大規模宅地開発と農民の土地収奪

——大規模宅地開発と農民 (2)——

木 村 隆 之

## I は じ め に

大規模宅地開発（ニュータウン開発と呼称される場合が多く、本稿でも以下では、これにならう）は、わが国では昭和35年頃より、各地で数多く実施されるようになってきたが、この開発は単に住宅政策・宅地政策という側面からのみならず、農地政策をも包括した土地政策の展開という側面からも把握する必要がある。前稿では高度成長下の土地政策を主に制度面から考察し、今日の大規模宅地開発の本質は農民の土地所有権・利用権の侵食による資本の自由にしうる土地の拡大にあることを明らかにした<sup>1)</sup>。

本稿では、いくつかの典型事例の実証分析をとおしてわが国の最大規模の大規模宅地開発の動向を解明し、前稿での制度面の分析で明らかにした大規模宅地開発の本質を実態面から検証したい。

### 1. ニュータウンの概況

日本の大規模宅地開発<sup>2)</sup>を代表する計画人口10万人以上のニュータウン開発は現在までに6地区で実施されているが、本稿の課題設定に先立って、その事業方式のうち土地政策と関わる基本的特徴を確認しておこう。

- 1) 前稿で得られた大規模宅地開発の本質に関わる結論をいま一度要約すると次のとおりである。  
 ①大規模宅地開発は国土の「効率的利用」をめざす土地政策の重要な一部を成す。②国土の「効率的利用」とは、「都市そのものの外延的・内包的膨張」であり、「工業生産先決」の原則にそって土地を利用区分し、これを農民に強制することに他ならない。③大規模宅地開発は農民の土地所有権・利用権を侵食しつつ開発を推進する今日の土地政策の典型的な形態を示している。（拙稿、高度成長下の土地政策と大規模宅地開発、「経済論叢」第114巻第3・4号、昭和49年9・10月参照。）
- 2) 筆者の用いている大規模宅地開発の意味については、拙稿、同上、83-85ページ参照。

第1表 日本のニュータウン（計画人口10万人以上）

用地取得方式	名称	地域	事業主体	事業手法	計画人口	計画面積	農地の率	計画開始から用地買収開始までの年
強制買収	千里	近畿圏	大阪府	新住事業	15万人	1,150ha	45%	昭和33—33年
	泉北	〃	〃	〃	18	1,518	44	34—39
	千葉	首都圏	千葉県	〃	34	2,913	30	42—42
生活再建対策	多摩	首都圏	東京都住宅供給公社 日本住宅公団	新住事業(2568) 区画整理(446)	41	3,014	31	38—40
農業専用土地・土地の利用区分	港北	首都圏	日本住宅公団(横浜市)	区画整理(開発保留地区)	22	1,391	42	40—44
	北摂	近畿圏	日本住宅公団 兵庫県	新住事業	12	1,101	11	43—44

出所 建設省計画局宅地部宅地開発課「大規模宅地開発実態調査」昭和46年を基礎に、それぞれの事業計画関係資料によって補足して作成。

- 1) 計画開始は事業主体の側で事業遂行の方針が確認された時点であり、この時点から用地買収開始の時点までが用地取得方式が確立する期間である。

第1表に示すように計画人口10万人以上のニュータウン（以下 N. T. と略す）は「首都圏」と「近畿圏」に各3つあり、多摩 N. T.（東京都多摩市等）、千葉 N. T.（千葉県印西市等）、港北 N. T.（横浜市港北区等）、および千里 N. T.（大阪府吹田市等）、泉北 N. T.（大阪府堺市等）、北摂 N. T.（兵庫県三田市）がそれぞれである。

これらは都府県・日本住宅公団といった公的機関が事業主体となり、新住宅市街地開発事業（以下新住事業と略す）および宅地開発関連土地区画整理事業（以下単に区画整理事業という）という事業手法によって建設されている。事業手法のうち前者は、新住宅市街地開発法（以下新住法と略す）にもとづくもので、一定区域内の土地を全面的に買収することによって事業用地を確保する手法であり、その買収には土地収用法が適用される。後者の主たるものは、住宅公団が買収した土地を含む一定区域で土地区画整理事業を実施して用地を確保する手法であり、事業は「都市計画」によって強制力を持つ<sup>3)</sup>。事業用地となる土

3) 事業手法のより詳しい内容については、拙稿、前出、77-78ページ参照。

地の面積はいずれも1,000ヘクタール以上という膨大なものであり、しかも農地の占める割合が北摂 N. T. の場合を除けば30%以上に達しており、この点からだけでも N. T. 開発が農業地域に対して重大な影響をおよぼすものであることは充分推察できよう<sup>4)</sup>。

次に、事業主体が用地を取得する方式に焦点をあててみると次の3つの特徴的な方式が採用されている。第1は土地収用権を後ろ楯にした強制買収によって用地を確保する方式であり、第2は「生活再建対策」という形で農民に転業の「機会」を創出することによって用地取得を促進しようとする方式であり、第3は事業区域の周辺の一部を農業用地として利用区分することによって、事業区域内での農業経営継続希望者からの用地取得を容易にすることをねらいとした方式である。

戦後のわが国の N. T. 開発の歴史を顧みると、今日採用されているこの3つの用地取得方式が、第1、第2、第3の方式の順に生みだされてきたことがわかる。同時に第1の方式が開発された昭和35年頃、第2の方式が開発された38年頃、第3の方式が開発された43年頃は、制度面から宅地政策を検討した前稿でも明らかにしたように、それぞれ戦後のわが国の大規模宅地開発の画期をなす時期であり<sup>5)</sup>、用地取得方式の3形態が、戦後の宅地開発の3つの時期を特徴づける主要な内容を構成しているといってもよい。もちろん、第1、第2、第3の用地取得方式は、第1、第2、第3の各時期でのみ採用されてきたのではない。すなわち、公的機関による宅地の大量供給がはじめて重要な位置づけを与えられた昭和35—37年の端初的な時期には、強制土地買収という第1の方式のみが採用されていたが、宅地の大量供給のための事業手法（新住事業）が確立してくる昭和38—42年の第2の時期には、従来の第1の方式と新たに開発さ

4) 筆者の計算によれば、例えば「近畿圏」における大規模宅地開発の計画面積総計は7,074ヘクタール（昭和45年末）に達している。これに誘導されて進行している他の宅地開発を含めると、そのおよそ5倍にあたる4万ヘクタールほどがこの10年に宅地開発されている面積と推計できる。これは、「近畿圏近郊整備区域」内の経営耕地面積83,200ヘクタール（昭和45年農林業センサス）の約半分におよぶ面積である。

5) 拙稿、前出、75—83ページ参照。

れた第2の「生活再建対策」方式が組み合わせられて用地買収が遂行されたのである。さらに、「土地利用計画」による宅地開発が本格的に展開される昭和43年以後の時期には、第1、第2の方式と第3の農専方式という新たな方式が組み合わせられているのであり、歴史をへるにしたがって大規模宅地開発における用地取得方式は多様化し、複雑化してきている。

次に、この3つの時期における用地取得方式をさきの6ニュータウンから具体的にあげると、第1の時期に属するものは千里 N. T.、泉北 N. T.、および千葉 N. T. であり、第2は多摩 N. T.、第3の時期の最新の方式に属するものは港北 N. T. と、北摂 N. T. である。

## 2. 本稿の課題と資料

以上のような N. T. 開発の概況をふまえて、本稿では次の2点を分析の主要な課題とする。第1は用地取得方式の発展は農民からの土地収奪政策の強化、複雑化に他ならないことの実証であり、第2は宅地政策＝土地政策の展開と対応した土地収奪政策の強化の過程が農民の土地所有権といかに関わっているかを実態を通じて解明をすることによって、主として制度面から現在の土地政策を分析した前稿の結論を検証することである。

本稿の課題を果たすために、さきにあげた6ニュータウンのうちから各取得方式について1つずつ典型事例を分析の対象に選ぶが、第1の方式の事例としては泉北 N. T. の場合における強制買収の実態を、第2の方式の事例としては多摩 N. T. の「生活再建対策」の実態を、第3の方式の事例としては港北 N. T. の「農業専用地区」方式（以下農専地区、あるいは農専方式と略す）の実態をそれぞれ中心的な分析対象にする。なお、各方式による用地取得の実態を分析する場合、その基礎である N. T. 開発地域の農民の動向を資料のゆるす範囲で概観しておくことにする。

次に、実態分析に用いる主な資料とその性格について述べておこう。

第1の方式の泉北 N. T. に関しては、農地の強制買収に反対する運動を組織した泉北 N. T. 反対連絡会議、泉北 N. T. 土地取り上げ反対同盟、全日

農福泉・泉ヶ丘支部の手になる反対運動に関連する一連の資料を主として利用する。ここでは、事業当局による農地買収が農民にとっては文字通りの強制買収であったことを運動の経過を通じて確認することに主眼があるからである。

第2の方式の多摩 N. T. に関しては、事業主体の1つである日本住宅公団南多摩開発局の手になる住宅公団へ土地を売却した農家（「生活再建」の対象者）を対象にした実態・意識調査の結果を「生活再建対策」の性格を明らかにする主な資料として採用した。

第3の方式の港北 N. T. に関しては、“間接的な”事業主体となっている横浜市農政局およびこれと関係の深い都市農業問題研究会が中心となった「ニュータウン区域」（事業区域と周辺区域）に“関係する”農家および「農業専用地区」に“関係する”農家を対象にした実態・意識調査の結果を農専方式の性格を明らかにする主な資料として利用した。

第2、第3の方式に関する資料は事業を行なう側の手による調査であり、事業当局の示す方針が農民にどこまで受け入れられるかを調べたり、当局の方針を農民が受け入れられるようにするための対策を講ずるための調査である。それ故、用地取得方式の性格とそれに関わる農民層の動向を確認する資料としては不充分性を免れ得ない<sup>6)</sup>。しかし、こうした限界を含む資料であっても、事業当局の示す方針に対する農家の反応という形で全体としてはほぼ農民の客観的な動向が示されており、事業および用地取得方式の反農民的性格を把握することができよう。

なお、以下では、泉北 N. T. (第2章)、多摩 N. T. (第3章)、港北 N. T. (第4章)の順に実態を分析し、第5章では分析の結果を前稿で明らかにした大

6) N. T. 開発地域における農民諸階層の動向、より一般的には土地政策の展開と関わる農民諸階層の動向の研究は、現在の土地政策の性格を確定していく上でとくに重要な課題である（“開発”に対応した農民の動向を調査した資料はおびただしく存在するが、こうした基本的視点の欠落したものが多い）。今後、筆者は機会を得てこうした点に焦点をあてた調査研究を行いたいと考えている。

規模宅地開発の制度面からみた本質規定との関連で要約したい。

## II 強制土地買収（事例1—泉北 N. T.）

泉北 N. T. 開発事業は大阪府企業局が事業主体となり、大阪府堺市・和泉市にまたがる泉北丘陵地域において実施された、計画人口18万人、計画面積1,518ヘクタールという規模の、新住事業の手法による宅地開発事業である。事業当局の側で事業遂行の方針が確認されたのは昭和34年頃とみられるが、昭和38年12月に計画が発表され、翌昭和39年より買収交渉が開始された。

### 1. 泉北 N. T. 開発地域の農業と農民

泉北 N. T. 開発事業により強制土地買収の対象となる区域を持つ6旧村内の29集落（以下「泉北 N. T. 開発地域」という）に居住する農家995戸（以下「泉北 N. T. 関係農家」という）に関して、用地買収交渉の開始された昭和39年の時点で調査された資料にもとづいて、N. T. 開発地域の農業と農民の状態および用地取得のおよぼす影響を概括しておこう（第2表）。

関係農家の保有する農地のうちどれだけの部分が強制買収の対象になっているかを関係農家全体についてみると（第2表—a）、その78%の農家が農地を買収され、被買収農地面積はこの買収を受ける農家全体の保有する農地面積の半分に近い47%に達している。丘陵地が開発の中心であるために買収を受けることが比較的少ないと考えられがちな水田でも、その42%が買収を受けることになっており、畑や樹園地は60%をこえている。

このように大量の農地を強制買収することは、関係農家が働く場面の中心を農業から他産業へ転換するよう事実上強制されることに他ならない。しかし、この地域では農家の就業者の働く場面の中心が農業生産にあり、農民の大多数は決して自らすすんで他産業へ転業する訳ではない。

関係農家の就業者を「農業のみに従事する人」、「農業にも他産業にも従事する人」、および「他産業のみに従事する人」に分けてみると（第2表—b）、農業のみに従事する人がいずれの地域においても70%以上に達しており、農地買



収を受ける以前においては、泉北 N. T. 関係農家の就業者の働く場面の中心が農業生産にあったことは明らかである。そしてこの時点における関係農家の営農希望をみると（第2表—c）、なんらかの形で農業経営を続けたいと希望していた農家は全関係農家の3分の2に近い63%に達しており、逆に農業をやめようとしていた農家はわずか6%にすぎない。

さらに、旧村単位別に農地の被買取率と営農希望との関係をみてみよう（第2表—a, c）。水田の被買取率が最も低く20%ほどの福泉の関係農家では農業を続ける場合でも「残有地で農業継続」する農家が最も多く、それが可能な農家が多いことを示している。逆に農地全体についても水田のみにについても被買取率が最も高く、64%および55%にも達している久世の関係農家の場合には、当然のことながら、残有地で農業経営を継続する農家は農業経営を続ける農家のうちの11%にすぎず、それが不可能になる農家の多いことがわかる。しかし、残る圧倒的多数の87%の農家が農業経営を続ける形態は「不明」としていることに示されるように、「代替地を購入する」という道を選択するのは容易ではない。その理由として、条件にあう（価格、位置等）代替地を見つけることが一般的に困難であるという点に加えて、農業経営の基盤を全面的に代替地に移すことによって、経営条件を急激に変化させることは一層多くの困難を伴うという点を指摘しておかなければならない。また、被買取率が中位にある美木多の関係農家の場合には、「代替地を購入する」農家が農業を続ける農家の18%を占め、「兼業の形で他産業へ転出する」農家が全体の13%を占めており、農地買収への対応は比較的多様になっている。すなわち、農地の売却や代替地への移動の農業経営におよぼす影響が久世の場合ほどではなく、兼業や代替地を購入するという形で農業を続けうる農家が比較的多いことがわかる。要するに、農地買収を受ける農家のすべてが一様に農業経営の継続を断念せざるを得なくなるのではないが、買収を受けてもなお農業経営を続けうるためには、買収を受ける農地の比較的小さいことが決定的条件となっている場合が多い。

以上のような泉北 N. T. 開発地域の概況が示すように、農業経営を続ける

ことを希望しながらも、用地買収によってその希望を断たれようとしている多数の農民にとって、要求を実現する残された道は農地の強制買収に反対するか、あるいは農業を続けうる保障（代替地の確保、資金・技術援助等）を要求していくかのいずれかしかない。

## 2. 強制土地買収に反対する農民の運動

以上のような条件のもとで、農業経営を続けうるためのなんらかの保障を与えることなく用地買収を強行するならば、買収に反対する農民の運動を呼び起こすのは当然である。泉北 N. T. における強制土地買収に反対する農民の運動もこうした性格を有するものであり、以下に述べる強制土地買収およびそれに反対する農民運動の経過はこの点を明瞭に示している。

泉北 N. T. 強制土地買収の経過

	事業経過	農民側の対応
昭和34 ～37年	建設方針確認	
38 ⑦新住法	⑦「開発計画書」「資金計画書」作成 ⑩「計画」発表	
39	①～⑤農協役員等に説明 買収交渉 ⑩大阪府会「計画」可決	④全日農美木多支部結成 ⑥300名の署名「農耕地除外」 ⑩泉ヶ丘地主会結成
40	①本格的買収開始 ⑩新住事業区域告示 85%買収	
41	⑥「土地細目」公告 ⑩土地収用申請	
42	①第1回収用委員会 ⑦「緊急裁決」申請・受理 ⑨第9回収用委員会（審議打ち切り宣言）	③土地取り上げ反対期成同盟結成 ④全日農福泉・泉ヶ丘支部結成 「話し合いによる解決、収用申請取り下げ、農業継続の保障」
43		③交渉妥結「協定書」 ⑩再協定

①は月を示す。

前述のように、昭和34年頃より事業当局の側で検討されてきていた泉北 N. T. 開発計画が関係地域の農民に対して発表されたのは、昭和38年12月である（昭和38年7月の新住法施行により用地取得方式の制度的基礎が与えられた）が、それは農民に対する一方的な強制土地買収の宣言に他ならなかった<sup>9)</sup>。計画発表以来の買収交渉に対し、農民の側からは「買収は農耕地を除外し、実測によって行なえ」<sup>9)</sup>等の要求が提起された。しかし、買収交渉はこうした農民の要求を無視して強行され、昭和40年末には「土地所有者の95%、面積にして85%が売買契約を結ぶという状態」<sup>10)</sup>に至った。農業経営の継続を希望している多くの農民が用地買収に応じていったのは、基本的には土地収用権を後ろ楯とした強制買収の結果であるが、前述のように、用地買収後も農業経営を継続しうる余地に残されている農民が一部に存在していたことの結果でもある。

用地の相当部分の買収に成功した後、事業当局は残された用地の強制収用をめざし、昭和40年12月の「新住事業区域告示」、翌昭和41年5月の「土地細目の公告」、同年12月の「収用申請」と事態は進展した。こうした事態に対して、農民の側は昭和41年3月には「泉北 N. T. 土地取り上げ反対期成同盟」（同年6月に「全日農福泉・泉ヶ丘支部」に発展的に解消）を結成して強制土地買収に抵抗した。この時期において農民の側の提示した要求は、①事業当局と農民代表の話しあいによる解決、②収用申請の取り下げ、③事業当局による農業経営継続のための保障措置という3点を基本としていた<sup>11)</sup>。こうした農民の要求は N. T. 開発そのものに反対するものでも、用地買収には絶対に応じないというも

7) 泉北 N. T. における強制土地買収とこれに抵抗する農民の運動を紹介したものとしては次のものがある。佐藤武夫、住宅都市の実態と批判、「講座現代日本の都市問題」第3巻「現代の住宅・土地問題」昭和46年。梅川勉、都市近郊の農業と農民、南清彦他「総合農政下の農業と農民」昭和46年所収。

8) 「計画」の発表が農民にとって全く「突然」であったことを示す次のような記録がある。「昭和38年12月、大阪府と堺市は、突然、この地域に、……『泉北ニュータウン』の建設計画を発表して『寝耳に水』の農民を愕然とさせました。」（全日本農民組合福泉・泉ヶ丘支部「泉北ニュータウンたたかひの記録」昭和42年、5ページ。）

9) 同上、8ページ。

10) 同上、11ページ。

11) 泉北ニュータウン土地取り上げ反対同盟「大阪府への要望書」昭和42年6月。

のでもなく、農業経営を継続しうる保障を求めるという形で農民の土地所有権を最小限主張するものであった。換言すれば、最後まで強制買収に抵抗した農民の提起した要求は、やむなく買収に応じた他の農民の要求をも代表するものであった。農民の運動がこうした性格を有していたからこそ、ほぼ4年にわたる長期間の抵抗が可能になったと言えよう。

その後、昭和42年9月には収用委員会の「審議打ち切り」にまで事態は進展したが、引き続き農民の頑強な抵抗の前に、昭和43年8月事業当局が「経営を維持するために代替地提供等必要な措置を講ずる」<sup>12)</sup> ことを約束することによって妥結に至った。最終的に土地収用権が発動されなかったのは、事業当局がやむなく行なった部分的妥協によるものであり、泉北 N. T. 開発における用地買収の本質が土地収用権を後ろ楯にした農民の土地所有権の収奪であることを変更しうるものでは決してない。しかし、泉北 N. T. における経験は、農民の団結した運動があるならば、農民の土地所有権を完全に否定することはきわめて困難であることを示している。

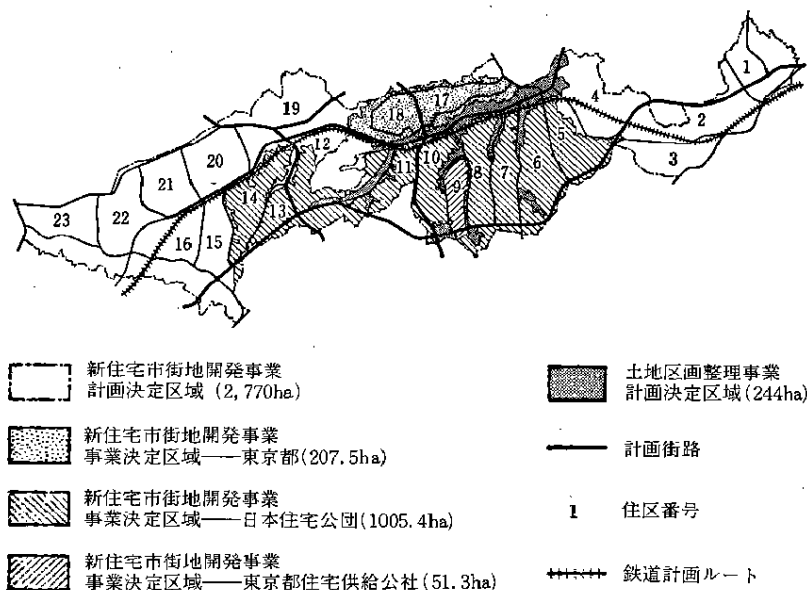
N. T. 開発における用地取得が農民の経営上、生活上の要求と対立するものであるために、こうした要求になんら応えることなく用地取得を強行するならば、農民の抵抗運動が不可避となる。他方、それを完全に抑えつけることも困難であることが明らかな以上、N. T. 開発の推進のためには用地取得方式の手直しが必要になる。この点をふまえた新しい用地取得方式が次にみる第2期の多摩 N. T. の事例である。

### III 生活再建対策と用地買収（事例2—多摩 N. T.）

多摩 N. T. 開発事業は東京都開発局・日本住宅公団・東京都住宅供給公社の三者が事業主体となり、東京都八王子・多摩・稲城三市にまたがる多摩丘陵地域において実施された、計画人口41万人、計画面積 3,014 ヘクタールという規模の、新住事業の手法による宅地開発事業である。

12) 大阪府企業局＝全日本農民組合福泉・泉ヶ丘支部「協定書」昭和43年8月。

多摩 N. T. 計画図 (昭和42年)



事業当局の側で事業遂行の方針が確認されたのは昭和38年頃とみられるが、昭和40年より買収交渉が開始された。

### 1. 多摩 N. T. 開発地域の農業と農民

多摩 N. T. 開発事業による強制土地買収の対象となる区域を持つ八王子市由木、多摩市、稲城市 (以下「多摩 N. T. 関係地域」という) に居住する農家 2,024 戸 (以下「多摩 N. T. 関係農家」という) について用地買収交渉の開始直前に調査した資料にもとづいて、N. T. 開発地域の農業と農民の状態および用地取得のおよぼす影響を概括しておこう (第3表)。

「多摩 N. T. 開発区域」の中心に該当する多摩市では全市域面積の約6割、旧由木村では約3分の2にあたる区域が開発区域とされているが<sup>13)</sup>、関係農家全体についてその保有する農地のうちどれだけの部分が強制買収の対象になっ

13) 日本住宅公団南多摩開発局「多摩ニュータウン生活再建対策調査研究」昭和46年、13ページ。

第3表 多摩 N. T. 関係農家の概況

(a) 住宅公団施行新住事業区域内に農地を保有する農家の「農地買収率」

農 地 買 収 率	実 数	構 成 比
0—19 <sup>%</sup>	68 <sup>戸</sup>	14.5
20—39	81	17.2
40—59	124	26.4
60—79	109	23.2
80—100	88	18.7
計	470	100.0

出所 日本住宅公団南多摩開発局「多摩ニュータウン生活再建対策調査研究」昭和46年、26-29ページより作成。

原資料 昭和43年3月住宅公団調べ。

(b) 多摩市3地区農家の新住事業区域内および区画整理事業区域内に保有する農地（1戸あたり）

地 区 名	農 家 戸 数	新 住 事 業 区 域 内 の 農 地 面 積	区 画 整 理 事 業 区 域 内 の 農 地 面 積
貝 取	30 <sup>戸</sup>	27 <sup>a</sup>	29 <sup>a</sup>
乞 田	46	16	33
落 合	103	40	27
計	179	31	29

出所 日本住宅公団南多摩開発局「宅地開発地区における営農経営農家の生活」昭和42年、2-8ページより作成。

1) 各農家が部落内に保有する農地は2つの区域のいずれかに属する。

ているかを示す資料がない。ここでは、住宅公団の施行する新住事業区域内に農地を保有する農家470戸を、その保有する農地のうちの強制買収の対象になっている農地の割合（＝「農地買収率」）によって、農地買収がどの程度のものであるかをみると（第3表一a）、農地買収率が40%以上に達する農家が70%に近い割合を占めていることがわかる。これだけの規模の農地買収は、先述の泉北 N. T. の例も示すように、農地買収を受ける農家の大多数が、農業経営を継続するための保障を与えられないならば、働く場面の中心を農業生産以外にみいださねばならなくするものである。

## (c) N. T. 関係農家の専業別構成（経営耕地規模別，％）

	農 家 総 数	専 業 農 家	第 1 種兼業農家	第 2 種兼業農家
50アール未満	810 <sup>戸</sup>	11.8	26.8	61.4
50アール以上	1,214	31.1	54.1	14.8
計	2,024	23.4	43.2	33.4

出所 上掲「宅地開発地区における営農経営農家の生活」12ページより作成。

原資料 東京都「農業経営基本調査」（昭和30年調査）

## (d) 多摩市3地区農家の営農希望（農家構成比，％）

	農家戸数	営 農 希 望 種 類			
		農 業 中 心	兼業として	農業をやめる	不 明
貝 取	30 <sup>戸</sup>	16.6	73.5	3.3	6.6
乞 田	46	15.2	43.5	—	41.3
落 合	103	27.0	58.0	8.0	7.0
計	179	22.1	57.5	4.9	15.5

(b)に同じ。

多摩 N. T. の場合は、全面買収に対する農家の反発を緩和するための一手段として N. T. 開発区域の一部に区画整理事業区域が設定された。しかし、これも農地買収率を若干低下させるにすぎなかった。一例として、集落を中心とした区域が新住事業区域から除外され、区画整理事業区域となった多摩市貝取、乞田、落合という3地区の関係農家が1戸あたりに保有する農地のうち、どれだけの部分が新住事業区域内にあり、区画整理事業区域内にあるかをみておこう（第3表-b）。3地区全体では、前者に含まれる農地面積が平均31アールもあり、後者の平均29アールを上まわっている。さらに、3地区のうち最も農家戸数の多い落合では前者の面積は40アールにも達している。また、区画整理事業区域に含まれた農地といっても関係農家の農地として確保されたものとは言えず、加えてこの区画整理事業は通常より高い「減歩率」になる。それは、事業区域が河川の集水区域にあたる（したがって、丘陵地域の開発事業に対応した大規模な河川改修が行なわれる）とともに、開発される丘陵地域への幹線道路と鉄

道の進入路にあたるからである(計画図参照)。すなわち、関係農家は区画整理事業区域内にある農地の相当部分も減歩という形態で提供させられることになっている<sup>14)</sup>。

このように大量の農地を奪われる多摩 N. T. 関係農家の場合も、農家の就業者は働く場面の中心を農業生産においていた。関係農家全体を「専業農家」、「第1種兼業農家」、「第2種兼業農家」に分けてみると(第3表-c)、前2者が67%を占めており、さらに50アール以上の経営耕地規模を有する農家の中では、その割合は一層高く85%と圧倒的である。また関係地域の農家1戸あたりの「農業就業人口」は2.1人もおり、そのうちの「150日以上」の農業就業人口も1.3人に達している<sup>15)</sup>。2人強の農業を中心とする働き手があり、そのうちの1人は農業に専門的に就業しているというのが、この地域の農家の平均的な姿である。

さきの泉北 N. T. の場合と同様に、こうした状況にある多摩 N. T. 関係農家の場合も、その多くは決して自らすすんで農業経営を放棄しようとはしていない。用地買収が開始された頃における関係農家全体の営農希望を知る資料はないが、一例としてさきの多摩市3地区の関係農家179戸の営農希望をみてみよう(第3表-d)。この調査は農地買収の相当進行した昭和41年時点におけるものであるから、「農業中心」という希望を持つ農家は、農地買収後にもなおそれが可能な農家とほぼ合致するものとみななければならない。農業中心を希望している農家は22%であり、さきの第3表-cから買収開始以前には80%を占めなかったとみなしうる農業中心の農家の割合に比べて、たしかに比重を低下させている。しかし、むしろ注目しなければならないのは、前述のように(第

14) 区画整理事業の実施が決して農民の希望によるものでないという事情は、渡辺精一氏の紹介している事業当局と地元農民との座談会の記録がよく伝えている。すなわち、集落地域を事業用地から除外して欲しいという農民の当然な要求に対して、当局は、その地域では全面買収を行わず区画整理事業を実施するという対応を行なった。しかし、これは決して農民の要求を受け入れたものではなく、農民の強い反発を招くところになった。(渡辺精一「ニュータウン」昭和48年、179-181ページ参照。)

15) 昭和40年農林業センサス、3旧村分の集計結果。



3表-a, b) 農地が買収され、かつ区画整理事業も実施されようとしている時点でもなお「兼業として」ではあれ農業経営を続けようとしている農家が過半数の58%を占め、「農業をやめる」という農家はわずか5%にすぎないという点である。多摩 N. T. 関係農家の一部には、区画整理事業の導入によって、兼業という形ででも農業を続けうる余地が残されたとも言えるが、他方では、農民は完全な離農への一歩手前にまで追い込まれたのである。

多摩 N. T. の用地取得方式の特徴である「生活再建対策」は、転業(=離農)の促進をねらいとしているが、それはこのような状況にある農民が農業経営継続という要求を表面化させるのを回避しようとしたものに他ならない。

## 2. 「生活再建対策」の本質

多摩 N. T. の場合の用地取得は、一方では泉北 N. T. と同様に土地収用権を後ろ楯とした強制買収が行なわれるとともに、他方では、もはや農民の土地所有権とそれにもとづく農業経営継続要求を正面から否定することはできず、用地買収に応じた農家に対して「生活再建対策」を施すことによって農民の反発を回避しようとした点に特徴がある。しかし、この対策は農民の農業経営上の要求を切り捨てた上での転業対策であり、農民の兼業化・離農の促進、つまり、兼業による「生活再建」策を講ずることによって農民の土地所有権を実質的に弱め、土地収奪を促進するというねらいを有するものであった。以下では、こうした「生活再建対策」の内実を明らかにするためにその実態を検討してみよう。

多摩 N. T. の生活再建対策は前述の3事業主体が共同で確認した「生活再建措置要項」<sup>16)</sup> にもとづいて昭和41年6月に発足したが、それは用地買収が本

16) 南多摩新住宅市街地開発事業に伴う土地提供者の生活再建措置に関する要項(昭和41年6月24日決定)

第1条 この要項は南多摩新住宅市街地開発事業に協力して土地等を提供したために、生活基盤を失い再出発を余儀なくされたもの(以下「協力者」という)の生活再建を図ることを目的とする。

第2, 3条 略。(住宅、店舗等のあっせん)

第4条 略。(職業訓練、職業あっせん)

第5条 都は施行者として、協力者のうち営農希望者で代替地を希望するものに対して、個々に

格的に開始され農民からの土地所有権の主張が表面化してきたためである<sup>17)</sup>。しかし、この措置の内容は多数の農民の農業経営継続の保障という要求をほとんど無視したものであった。主な内容は、N. T. 開発事業により造られる住宅・店舗の優先分譲、離農する者に対する職業訓練、就職斡旋、あるいは代替農地の斡旋等であるが、このうち代替農地の斡旋措置は「やむを得ないと認められた時にのみ」採られる例外的な措置であり、また残された農地で農業を継続しようとする農家に対する措置は「農業相談」「関係図書貸出し」<sup>18)</sup> というまったく名目的なものに限られている。

次にみる生活再建対策の対象になった農民の動向はこの点を一層明瞭に示すものであるとともに、農業外へ転業しようとするものへの対策がきわめて不完全なものであることも示している。農民の動向を検討するために住宅公団南多摩開発局が生活再建対策対象者 480 人（住宅公団に用地を提供したもの）を対象にして行なったアンケート調査の結果を利用する。なお、この調査は生活再建対策の対象者のうち、専業農家、第1種兼業農家の各半分にあたる 103 戸と 47 戸に、第2種兼業農家 5 戸を加えた 155 戸に対して行なわれたものであり、その結果の直接的に示すものは、用地買収の行なわれる以前には農業を生計の中心としていた農家の動向である（第4表）。

まず「農業経営に対する意識」をみてみよう（第4表-a）。調査時点は用地買収のほぼ完了した昭和46年であるが、この時点にいたってもなお、「農業が

実情を調査のうえ、客観的にみて真にやむを得ないと認められるときは、農民の取得についてできる限りあせんに努める。

2. 都は協力者のうち農業継続希望者に対して特段の営農指導を行うよう努める。

3. 都は協力者のうち代替地を得て農業を継続する者に対して制度金融により営農上必要とする資金の融資を受けられるよう取り計らう。

第6条 略。

（傍点および付記者）

- 17) 生活再建措置は制度的には新住宅市街地開発法（第20条）による規定が新都市計画法の都市計画事業の際の措置（第74条）に引き継がれている。しかし、その措置は「申し出があった場合に」「事情の許すかぎり」採られるものにすぎず、制度面からみても、名目的なものにすぎないことは歴然としている。

- 18) 前出「生活再建対策調査研究」、24ページ。

第4表 多摩 N. T. 「生活再建対策」対象農家の動向

(a) 農業経営に対する意識（農家構成比，％）

農 業 志 向			農業から完全に離れるつもり	そ の 他
どうしても農業を続けたい	一部にしる農業を続けたい	農業を続けたいができない		
4.2	20.2	42.7	25.9	7.0
67.1				

(b) 生活再建希望種類（農家構成比，％）

農 業	商 業	就 職	事 業	不 明
16.6	53.8	16.6	11.0	2.0

(c) 生活再建希望種類別の「生活再建訓練」を受けた農家の割合（％）

農 業	商 業	就 職	事 業	全 体
12.5	87.2	25.0	25.0	31.3

(d) 「商業希望者」の業種選択の動機

	安 易 性				経 験・資 格		その他の友人のすすめ等
	素人もできやすい	生産に従事している	知人がやっている	安定している	経験がある	資格がある	
実数（戸）	14	11	9	9	11	5	24
「商業希望者」に対する比率（％）	55.1				20.5		30.8

出所 前掲「多摩ニュータウン生活再建対策調査研究」37-56ページより作成。

1) 調査時点、用地買収のほぼ完了した昭和46年5月20日-6月14日。

2) 調査対象、日本住宅公団施行多摩 N. T. 新住事業区域内に土地を有する農家480戸のうち専業農家、第1種兼業農家の各半分にあたる103戸、47戸を無作為抽出したうえで、5戸の第2種兼業農家を加えたもの。有効回答数145。

ら完全に離れるつもり」と答え、ある程度積極的に転業を志向している農家は26%にすぎない。残る多数の農家はなんらかの形で農業経営に対する要求を持ち続けている。「どうしても農業を続けたい」と答えた農家は4%とわずかであるが、「一部にしる農業を続けたい」とする農家は20%、「農業を続けたいができない」とする農家は43%にも達している。このことが示すように、生活

再建対策の対象となっている農家の70%強が、実態としては兼業あるいは離農へと向かいつつあるとはいえ、依然として農業経営を続けうる保障措置を要求しているとみなしうる。

生活再建対策はこうした農家の農業経営上の要求をなんら取り上げるものではなく、その中心は自営商業への転業を促進することにおかれている。生活再建の希望種類をみると(第4表—b),「商業」(自営商業—筆者)とするものが54%と半数以上に達しているが、これは農家が積極的に要求した結果でないことは上述の点からも明白である。

自営商業への転業希望者が多いのは、生活再建対策が自営商業への転業者に対してしか有効な便宜を与えていないからである。一例として、主要な生活再建対策の1つである「職業訓練」を受けたものの割合が、生活再建希望種類によってどのように異なるかをみると(第4表—c),「商業希望者」のうち87%のものが訓練を受けているのに対し、他のいずれの場合も25%以下のものしか訓練を受けていない。とりわけ「農業希望者」の場合には13%と一番低率である。「商業希望者」の場合のみが高率になっている要因としては、農家からの転業者がニュータウン内の店舗への優先入居資格を得るためには、この職業訓練を受けることを義務づけられていることをあげることができる。他方、これらの数字はこうした制度的要因によって訓練を強制されることがない場合、とりわけ「農業希望者」の場合には、この職業訓練がなんら有効なものでないことを示している。

さらに、「商業希望者」の選択した業種に関して、それを選択した動機がどのようなものであるかをみると(第4表—d),「素人にもしやすい」、「生産に従事している」(食料品を扱う商業であれば、生産によって得た知識を生かすことができるというほどの意味が一筆者)、「知人がやっている」、「安定している」というように、その業種へ転業することが比較的容易であるという認識が選択の動機を支配しており、こうした動機によって業種を選択したものが半数以上にあたる55%を占めている。「経験がある」、「資格がある」といったある程度の裏づ

けにもとづいた動機によって業種を選択したものは21%にすぎない。このことが示すように、「商業」による生活再建も決して安定したものではない<sup>19)</sup>。生活再建対策の中心である自営商業への転業対策すらこうした実態であるのは、その基本的性格が用地買収に応じた農家の生活保障にあるのでもなく、離農を促進すること自体にあることの必然的結果である。

多摩 N. T. の用地取得が比較的短期間に行なわれ、泉北 N. T. の用地取得のように農民の運動によって長期化するという事態が回避された1つの要因として「生活再建対策」を指摘しうる。しかし、様々な形で示される農民の反発によって、例えば区画整理事業の導入のように事業方式の変更をせまられる事態も引き起こされた<sup>20)</sup>。したがって、農民の農業経営上の要求、土地所有権の主張に対して、それを切り捨てるのではなくある程度それを受け入れた用地取得方式への展開が求められることになる。こうした要求にある程度対応する新しい用地取得方式が次にみる港北 N. T. における第3の方式である。

#### IV 農業専用地区と用地買収（事例3—港北 N. T.）

港北 N. T. 開発事業は、日本住宅公団が事業主体となり横浜市港北区内で実施した、計画人口22万人、計画面積1,391ヘクタールという規模の、区画整理事業の手法による宅地開発事業である。事業当局の側で事業遂行の方針が確認されたのは昭和40年頃とみられるが、用地買収開始は、「横浜市農業専用地区設定要綱」（昭和43年8月—都市計画法公布直後）によって農専方式<sup>21)</sup>が発足し

19) 宅地開発事業の開始後、N. T. 内での「商業」が可能になるまでには相当期間を要し、それまでは店舗取得資金、開業資金にあてるべき土地売却代金は生活資金として費消されることになる。事実、昭和49年末における筆者の住宅公団多摩開発局関係者からの聞き取りの際にも、事業の遅延という事情も加わり、「転業資金を失うおそれがあるため店舗に早く入居させて欲しい」という要求が相当多くあるという指摘があった。

20) 用地取得の方式が当初から確定していた訳ではない。「地元からの要望の枠は集落除外と生活再建である。集落除外要望は集落部分への区画整理事業の導入をもたらし、新住法の全面買収方式の一面を切りくずし、生活再建については……生活再建措置に施行者がまともにとりくまざるをえないという結果をもたらしした。」（南多摩開発局事業計画課、多摩ニュータウン計画記録、日本住宅公団「調査研究期報」第25号、昭和44年5月。）

21) ここで港北 N. T. に関連した「農業専用地区」の概要をまとめておこう。

た翌年の昭和44年のことである。

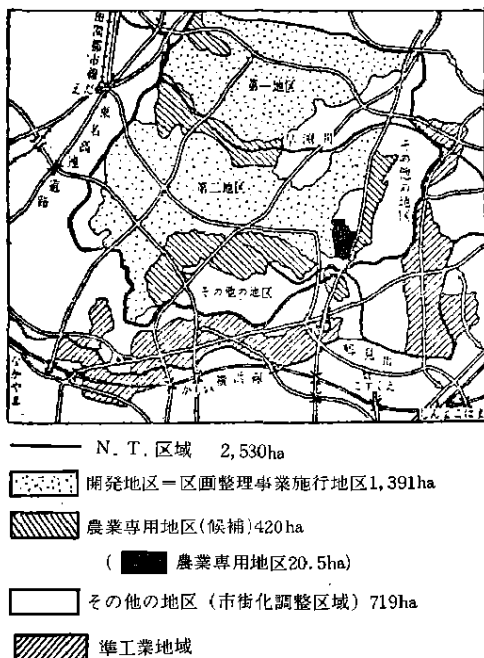
### 1. 港北 N. T. 開発地域の農業と農民

港北 N. T. 開発事業における「ニュータウン区域」(計画図参照)を持つ4旧村内の18町(合併以前の大字、以下「港北 N. T. 関係地域」という)に居住する農家1,900戸(昭和40年現在、以下「港北 N. T. 関係農家」という)に関する資料にもとづいて、N. T. 開発地域の農業と農民の状態および用地取得のおよぼす影響を概括しておこう(第5表)。

#### 関係農家のうち「開発地区」

(計画図参照)内に土地を所有している農家は1,158戸であるが、これらの農家の所有する土地はどの程度開発地区に含まれるかをみると(第5表-a), 所有

港北 N. T. 計画図(昭和44年)



- ① 農専地区の制度的要件は、それが、「市街化調整区域」にあり、「農業振興地域」にあり、かつ「第1種農地」に該当することであり、また20ヘクタール以上の農地集団であるとされている。〔「横浜市農業専用地区設定要綱」〕
- ② 地区外の農地と交換分合(等面積等価交換の原則)を行うことによって、農業経営を将来とも継続することを希望する農家の農地を集めるという措置がとられ、農業上の公共投資は地区内の農地に集中される。
- ③ 地区内での「地基盤整備事業等」には積極的な補助・融資が行なわれる。100%補助が約束されている事業もある。〔「港北ニュータウン地域内農業振興助成要綱」〕
- ④ 現在まで唯一完成した新羽・大熊農専地区の場合には、4.62ヘクタールの交換分合によって20.5ヘクタールの農専地区となった。そして耕地整理によって営農類型別に農地を集団化するという措置がとられた。また当地区には約1億5千万円の補助・融資が横浜市単費で行なわれた。

第5表 港北 N. T. 関係地域の概況

(a) 関係農家の所有する土地が「開発地区」に含まれる程度

	計	所有する土地 のすべてが開 発地区にある	半分以上が開 発地区にある	半以下しか 開発地区には ない
戸 数 (戸)	1,086 <sup>2)</sup>	190	261	635
構成比 (%)	100.0	17.5	23.0	58.5

出所 横浜北農協・都市農業問題研究会「港北ニュータウン生活対策実態調査」より作成。

1) 調査時点、昭和45年2月

調査対象、港北 N. T. 「開発地区」に土地を所有する農家1,248戸（うち関係農家1,158戸）。

2) 若干の調査もれがある。

(b) 関係農家の専業別構成

	総 数	専 業 農 家	第1種兼業農家	第2種兼業農家
農家戸数 (戸)	1,900	641	677	582
構成比 (%)	100.0	33.7	35.6	30.6

出所 都市農業問題研究会（渡辺兵力）「都市農業の計画—昭和43年度報告」昭和44年、40ページ。  
原資料 昭和40年農林業センサス、関係18町の集計。

(c) 農家の「生活再建意向」（農家構成比、%）

農 業	兼 業	就 職	営 業
52.5	32.2	4.4	10.3

(a)に同じ。

する土地のすべてが開発地区内にある農家が190戸もあり、半分以上が地区内にある農家261戸を加えると41%にも達している。新住事業の場合とは異なり、開発地区内にある土地が全面買収される訳ではないが、予定の「40%先行買収、35%減歩」<sup>22)</sup>がすべての土地に適用されるとすれば、各農家が開発地区内に所有する土地はおおの40%の面積規模にまで縮小し、かつ残った40%の土地も宅地として利用するよう強制されることになる（開発地区は「市街化区域」である）。したがって、上述の500戸に近い農家が N. T. 開発によってなんらかの対応（離農、兼業化、農業経営形態の転換）を迫られる。

22) 都市農業問題研究会「港北ニュータウン計画生活対策意向分析調査報告書」昭和45年、8ページ。

港北 N. T. の場合も、さきの2つのニュータウンの場合と同様に、農家の就業者の働く場面の中心は農業生産であった。関係農家の専兼別構成をみると(第5表-b), 専業農家の割合が34%ときわめて高い点が注目される。さらに、1戸あたり2.5人も「農業専従者」(年間150日以上農業に就業)がおり<sup>23)</sup>、農業に専門的に就業するものが2人以上いるというのがこの地域の農家の平均的な姿である。また、この地域では土地条件(丘陵地)、立地条件(大都市近郊)を生かした野菜作、畜産といった商業的農業が発展していることから<sup>24)</sup>、さきの2つのニュータウンの場合以上に農民の農業経営に対する意欲は強いものとみなければならない。

こうした状況にあるこの地域での用地取得は、農家の農業経営意欲をほとんど減退させていない。用地買収のほぼ完了した昭和45年2月の時点においてすら、関係農家の「生活再建意向」をみると(第5表-c), 「農業による」とするものが過半数の53%を占めている。「兼業による」<sup>25)</sup>としている32%を加え、農業が今後の生計を展望する上での不可欠な要素となっている農家は85%という圧倒的多数である。このように農民の農業経営維持という要求が明瞭に現われていたことこそが、港北 N. T. の農専方式を生み出した重要な要因の1つであると言えよう。

## 2. 「農業専用地区」の本質

港北 N. T. 開発事業における用地取得も、実質的な強制土地買収および強制的な区画整理事業が行なわれる点で農民の要求と基本的に対立するものであることは、先の2つのニュータウンの場合と変わらない。ただし、農専地区の設定を前提にした用地取得方式は農民の土地所有権を尊重した形式を備えている。しかし、農専地区の確保が事業用地の確保に従属したものであることは否

23) 都市農業問題研究会(渡辺兵力)「都市農業の計画—昭和43年度報告」昭和44年、40ページ参照。

24) 同上、39ページ参照。

25) 「兼業」とは貸家アパート経営との兼業である。前出「生活対策意向分析調査報告書」、31ページ参照。



定できない。一般的にいても、農業経営に強い意欲を持つ農民ですら、その全農地を一举に農専地区に集中することは、地域全体および個別の農業経営の立場からみて、当然種々の困難を伴なう。(例えば、新しい農地に農業経営を移すためには、その農地の条件によって程度の差はあるが、新しい農業投資、新しい農業技術が必要となろう。)したがって、前述のように農業経営に強い意欲を有する農家であっても(第5表-c)、農専地区に参加できるとは限らない。こうした前提条件を無視して農専地区のみに農政の対象を限定することは、農民の土地所有権を実質的に弱体化させる(農地として利用しうる土地を農政上も制限する)ことになり、結局、事業用地確保のための農地の収奪を促進するという役割をはたす。農専地区の実態は、それがまさにこうした性格を有するものであることを示している。以下では、農専地区に関わる農民の対応を検討することによってこの点を明らかにしたい。そのために、農専方式が横浜市当局から正式に提示された直後に N. T. 関係農家に対して行なわれた調査の結果を利用して、農専方式が N. T. 関係農家にはどのように評価されていたかをみてみよう(第6表)。

まず、農専方式に対する賛否をみると(第6表-a)、「賛成」とするものは全体の44%を占めており、農専地区を設定すること自体は半数近い農家によって支持されている。しかし、「反対」とするものも34%に達しており、相当の割合を占めているとみなければならない。その理由は当該調査の範囲では全面的には確認できないが、農専方式の制度的性格からみれば、現に兼業化しつつある農家、あるいは将来兼業化する可能性の強い農家にとっては、土地の利用方法を農地に限定する農専地区の設定には賛成しえない面の多いことは、ほぼ予測しうる事柄である。

次に、農業経営に対する意欲のきわめて強いこの地域の農民が「ニュータウン区域」に関わるいずれの地区内の農地を経営基盤にしようとしているかをみると(第6表-b)、やはり「転業を志向」するものは7%ときわめてわずかである。とはいえ、「農専地区内で」農業経営を行なっていこうとする農家は21

第6表 港北 N. T. 関係農家の農専地区に対する評価

## (a) 農専方式に対する賛否

	総 数	賛 成	反 対	不 明
回答戸数 (戸)	1658	723	570	365
構 成 比 (%)	100.0	43.6	34.3	22.0

出所 港北区農業委員会「港北ニュータウン計画と農業対応に関する調査」より作成。

1) 調査時点, 昭和43年11月-12月

調査対象, 港北 N. T. 区域に居住する農家, 1,911戸, 回収1,658 (但し115戸が「港北ニュータウン計画に反対」とのみ記入しているので, 実質1,543。)

2) ニュータウン計画全体に反対するものも加えた。

## (b) 農業への意向

	総 数	農 業 経 営 継 続			転 業 を 考 える	そ の 他 不 明
		農 専 地 区 内 で	開 発 地 区 内 で	そ の 他 の 地 区 で		
回答戸数 (戸)	1543	316	188	300	103	636 <sup>1)</sup>
構 成 比 (%)	100.0	20.5	12.2	19.4	6.7	41.2

(a)に同じ。

1) 設問の性格からみて, どの地区で農業を継続するか決めかねている農家が多いのは, ほぼ予測しうることである。

## (c) 農専地区の位置りに対する評価 (地区別, 下棟構成比)

	回 答 数	良 い	ほ ぼ よ い	悪 い
中 川	162戸 100%	34 21	63 39	65 40
新 田	140戸 100%	28 20	68 49	44 31
都 田	122戸 100%	8 6	19 16	95 78
山 内	87戸 100%	11 13	36 41	40 46
計	511戸 <sup>2)</sup> 100%	81 16	186 36	244 48

(a)に同じ。

1) 調査時点での農専(候補)地区は, 6ヶ所, 525 ha であった。

2) 回答数が少ないのは, 設問からみて, 条件がよければ農専地区に参加してもよいと考えている農家を中心となり回答しているためであろう。

%であり、必ずしも多いとは言えない。こうした農家316戸は、農専方式に一般的にでも賛成している農家723戸の半数にもならない。農専地区の設定に賛成していても、実際に農専地区内で農業経営を行なっていくことにふみきれないでいる農家が、相当数いることになる。むしろ、そうした農家を上まわる32%の農家が、農政の対象外である「開発地区内」あるいは「その他の地区内」で農業経営を維持していこうとしている。

さらに、農業経営に意欲を持ち、農専方式にも一般的には賛成している農家が、実際に農専地区内に農地を確保することにふみきるかどうかを決める上での重要な要素と考えられる「農専地区の位置」に関する農家の評価がどうかをみると(第6表-c)、「位置が悪い」とするものが全体の48%にも達している。とりわけ都田地区の農家には位置の悪さに不満を持つものが多く、こうした農家が78%と圧倒的多数である。この数字が示すように、個々の農民の立場からみた場合、例えば農専地区の位置という条件も農業経営の基盤を農専地区に移す上での重大な制約条件になりうるし、かつそれが実際の制約条件になっている農家が相当数存在している。また、都田地区に典型的に示されるように、地域の全般的な農業経営の条件からみても全く不適当な農地が農専地区として割り当てられることもある。要するに、完全な意味の農専地区(農業経営継続希望の農民の農地がすべてそこに確保されること)を実現するためには、農民が現在の農業経営の条件の急激な変化に堪えうるだけの保障を与えられなければならないが、現実の農専方式はこうした実体を備えたものとは言い難い。

以上のような農民自身による農専方式の評価に関する限られた資料の範囲の検討によっても<sup>26)</sup>、農専方式の性格に関して以下のような点を確認できる。第

26) 唯一すでに完成した新羽・大熊農専地区に関する農家の動向について付言しておこう。

この農専地区に参加した農家のうち76%が専業農家であることから、この方式を受け入れているのは経営条件のある程度すぐれた農家であることが判る。しかし、他方同じ地域の農専地区に参加しなかった農家のうちでも50%以上が専業農家であることから、専業農家のほとんどがそこに参加したとも言えない。

こうした点も含め、農専地区に参加した農家の経営実態については、横浜市農政局「農業専用地区(新羽・大熊地区)に関する営農実態報告書」昭和44年、およびこれをもとにした分析である都市農業問題研究会(渡辺兵力)「都市農業の計画—昭和44年度報告」昭和45年、12-22ページ参照。

1に、農専方式はどんな形態であれ農業経営の維持を希望している農民すべての農業経営上の要求に応えるものではなく、第2に、農専方式は農業経営に対する強い意欲を持つ農民が農専地区をその経営基盤とするのを制約する条件を無視している面が強く、こうした農民の要求にも充分応えていない。結局、農専方式により確保される農地はきわめて限られているにもかかわらず、農専地区内のみを農政の対象とすることは、この地域の農民自身による農地の確保・拡大を農地政策面からも制限することに他ならないのである。

## V む す び

これまで、わが国における大規模宅地開発の本質を解明するために6つの代表的ニュータウン開発事業における用地取得方式がいかに展開してきたかを分析してきた。前稿で得られた大規模宅地開発の制度面からみた本質についての結論をふまえ、本稿の分析結果を3点にまとめて結びとしたい。

第1に、大規模宅地開発における用地取得方式の展開は、高度成長下の宅地政策＝土地政策の発展と対応した農民からの土地収奪の方式の総合化・体系化の過程である。すなわち、新しい時期の方式ほど農民の要求を受け入れるような装いを凝らしてはいるが、泉北 N. T. の場合に典型的にみられる強制土地買収をベースにして、より複雑で、より巧妙になってきたものに他ならない。

第2に、N. T. 開発の対象にされた地域は、多数の農民が農業によって生活を営んでいる地域であり、N. T. 開発の強行に対しては農民は様々な形で抵抗を試みた。N. T. 開発における用地取得方式はこうした農民の土地所有と経営および生活維持の要求に対応して展開してきた。すなわち、それは当初の農民の土地所有権を正面から否定する強制買収方式から、生活再建対策による離農促進、そして農民の農業経営要求を一部受け入れた方式へと展開してきている。最も新しい港北 N. T. の場合における用地取得と結合した農地政策がそれである。

第3に、このような土地政策の展開と関わって、農民が土地取り上げに反対

%であり、必ずしも多いとは言えない。こうした農家316戸は、農専方式に一般的にでも賛成している農家723戸の半数にもならない。農専地区の設定に賛成していても、実際に農専地区内で農業経営を行なっていくことにふみきれないでいる農家が、相当数いることになる。むしろ、そうした農家を上まわる32%の農家が、農政の対象外である「開発地区内」あるいは「その他の地区内」で農業経営を維持していこうとしている。

さらに、農業経営に意欲を持ち、農専方式にも一般的には賛成している農家が、実際に農専地区内に農地を確保することにふみきるかどうかを決める上での重要な要素と考えられる「農専地区の位置」に関する農家の評価がどうかをみると(第6表-c)、「位置が悪い」とするものが全体の48%にも達している。とりわけ都田地区の農家には位置の悪さに不満を持つものが多く、こうした農家が78%と圧倒的多数である。この数字が示すように、個々の農民の立場からみた場合、例えば農専地区の位置という条件も農業経営の基盤を農専地区に移す上での重大な制約条件になりうるし、かつそれが実際の制約条件になっている農家が相当数存在している。また、都田地区に典型的に示されるように、地域の全般的な農業経営の条件からみても全く不適当な農地が農専地区として割り当てられることもある。要するに、完全な意味の農専地区(農業経営継続希望の農民の農地がすべてそこに確保されること)を実現するためには、農民が現在の農業経営の条件の急激な変化に堪えうるだけの保障を与えられなければならないが、現実の農専方式はこうした実体を備えたものとは言い難い。

以上のような農民自身による農専方式の評価に関する限られた資料の範囲の検討によっても<sup>26)</sup>、農専方式の性格に関して以下のような点を確認できる。第

26) 唯一すでに完成した新羽・大熊農専地区に関する農家の動向について付言しておく。

この農専地区に参加した農家のうち76%が専業農家であることから、この方式を受け入れているのは経営条件のある程度すぐれた農家であることが判る。しかし、他方同じ地域の農専地区に参加しなかった農家のうちでも50%以上が専業農家であることから、専業農家のほとんどがそこに参加したとも言えない。

こうした点も含め、農専地区に参加した農家の経営実態については、横浜市農政局「農業専用地区(新羽・大熊地区)に関する営農実態報告書」昭和44年、およびこれをもとにした分析である都市農業問題研究会(渡辺兵力)「都市農業の計画—昭和44年度報告」昭和45年、12-22ページ参照。

したり、農業経営を続けうる保障を要求したりする上での新しい条件も作り出されてきた。すなわち、農民の農業経営上の要求自身から導かれた真の意味の「農業専用地区」をめざす運動の必要性と可能性が生まれてきたのである。もちろん、資本にとっての効率的土地利用をめざす現在の土地政策の性格およびその展開方向は、大規模宅地開発に典型的に示されるところであり、制度面からみても実態面からみてもそれは農民の経営および土地所有を守るすぐれて民主主義的な要求と基本的に対立するものであると言わざるをえない。この点からも農民の運動の性格や範囲は自ずから規定されている。

〔1975年3月脱稿〕